



PROJET DE RECHERCHE SUR LA TAXATION DU TABAC EN AFRIQUE DE L'OUEST « DES SOLUTIONS FISCALES POUR UNE REDUCTION OPTIMALE DU TABAGISME EN AFRIQUE DE L'OUEST »



EFFICACITE DES SYSTEMES DE TAXATION DES PRODUITS DU TABAC DANS LES PAYS MEMBRES DE LA CEDEAO: UNE APPROCHE PAR LA FRONTIERE FISCALE

Abdoulaye DIAGNE
Papa Yona MANE
Yao Thibaut KPEGLI

INTRODUCTION

La fiscalité est considérée comme le moyen le plus efficace pour réduire la consommation des produits du tabac. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) préconise, pour une politique fiscale efficace sur ces produits, que les taxes d'accises représentent au moins 75% du prix de vente. Les pays de la CEDEAO ont encore des parts de l'ensemble des taxes dans le prix de vente qui n'atteignent pas 40%. Des hausses substantielles de ces taxes pourraient leur permettre d'accroître sensiblement ces parts. La nouvelle directive de la CEDEAO, adoptée en décembre 2017 prévoit, dans ce sens, un ensemble de mesures dont une hausse des taxes avec un dispositif pour leur augmentation régulière, l'introduction d'un droit d'accises spécifique et la suppression du plafond sur les taux à appliquer. Cependant chaque pays a un niveau maximal de recettes fiscales qu'il peut collecter, compte tenu de sa richesse, de son niveau de taxation, de l'efficacité de son administration et de sa stabilité politique. Ainsi, avant d'implémenter une nouvelle taxe ou d'augmenter le taux de celles qui existent, chaque pays doit analyser l'écart entre ses niveaux effectifs de recettes collectées et les recettes maximales qu'elle peut collecter. Si les taxes d'un pays permettent de collecter des recettes fiscales assez proches du niveau maximal qui peut être obtenu, sa lutte anti-tabac doit être principalement orientée vers les mesures non fiscales et une amélioration de la productivité de l'administration fiscale. En revanche, si un pays est loin de sa capacité fiscale, ses mesures doivent être orientées principalement vers l'augmentation substantielle des taxes. C'est dans le but d'éclairer cette définition des priorités dans la lutte antitabac dans les pays de la CEDEAO que le CRES a mené une recherche intitulée « Efficacité des systèmes de taxation des produits du tabac dans les pays membres de la CEDEAO: une approche par la frontière fiscale ». La présente note de politique rend compte des principaux résultats qui en ont découlé.

MÉTHODOLOGIE

L'efficacité du système de taxation sur les produits du tabac d'un pays de la CEDEAO est mesurée par l'écart entre son taux de prélèvement effectif et sa capacité fiscale. Celle-ci se définit comme étant le maximum de recettes fiscales que peut collecter le pays, compte tenu de ses caractéristiques économiques, sociales, institutionnelles et démographiques. La méthode de frontière sto-

chastique est utilisée pour déterminer cette part maximale de taxe. L'écart, qui correspond à l'inefficacité, est mesuré par le terme d'erreur de l'estimation, après déduction de l'erreur de mesure. L'inefficacité des systèmes de taxation des produits du tabac est expliquée par des facteurs relatifs au système fiscal appliqué par le pays (type de taxe : ad valorem et/ou taxe spécifique ; assiette

fiscale : prix ex-usine, prix de vente final ou hors TVA, etc.). Une frontière d'efficacité a été estimée à partir d'un échantillon de 126 pays du monde. Les données proviennent de différentes sources : enquête CRES auprès des administrations fiscales des 15 pays de la CEDEAO, bases de données de l'OMS, de l'université de Sherbrooke et de la Banque mondiale.

RESULTATS

Des augmentations de taxes sur-répercutées sur le consommateur...

Le niveau maximal de prélèvement fiscal qu'un pays peut atteindre est déterminé par un certains facteurs clés. Une faible élasticité-prix de la demande, une volonté accrue du Gouvernement à

préserver la santé publique et un environnement non favorable à la contrebande confèrent un niveau élevé de capacité de recettes d'accises dans le prix de vente de la cigarette.

Une part effective des taxes dans le prix de vente très faible

Les parts de taxes d'accises effective dans le prix de vente des cigarettes sont très faibles et loin de la recommandation de 75 % de l'OMS (tableau 1). La Gambie et le seul pays qui a son prix de vente des cigarettes composé de 30% de

taxes. En dehors de la Gambie, seul le Sénégal atteint 25% de taxes dans le prix. La situation est plus inquiétante pour le Bénin, la Guinée-Bissau et le Togo qui n'ont que moins 10% de taxe dans le prix de vente.

Peu de pays ont des possibilités d'avoir plus de 75% de part de taxe dans le prix de vente

Si on examine les pays qui réunissent potentiellement les conditions d'atteindre l'objectif de 75% de l'OMS, on constate que seuls le Cap-Vert, le Bénin et le Ghana sont en mesure d'y parvenir. Les capacités maximales de ces pays

sont, respectivement, 77%, 74% et 70%. Néanmoins, la plupart des pays de la sous-région ont une capacité maximale de part de taxes dans le prix de vente, au moins, supérieure à 60%.

Des efforts fiscaux très insuffisants

Si maintenant on rapporte le niveau de prélèvement fiscal effectif au niveau que le pays peut potentiellement atteindre, les résultats des estimations montrent que d'une part un tel effort fiscal est très faible, d'autre part qu'il varie assez fortement d'un pays à un autre. Globalement les pays de la CEDEAO sont à moins de 50% des possibilités de part de taxes dans le prix des produits du tabac qu'ils peuvent atteindre.

La Gambie fait 46% d'effort fiscal par rapport à ses possibilités de taxes. En dehors du Sénégal et du Burkina Faso, tous les autres pays de la CEDEAO de l'échantillon ont utilisé moins de 25% de leurs possibilités de part de taxe dans le prix de vente. La Guinée Bissau et le Bénin sont même à moins de 10% de leur capacité maximale.

Tableau : Part des taxes effective, capacité maximale de prélèvement fiscal, et niveau d'effort fiscal des pays de la CEDEAO sur les produits du tabac

Pays	Part de taxe effective (en %) (1)	Capacité maximale de prélèvement fiscal (2)	Ecart fiscal par rapport à la capacité maximale (3)=(2) – (1)	Effort fiscal (en %) (4)=(1)/(2)
Guinée-Bissau	3	50	46	7
Benin	5	74	69	7
Mali	7	60	53	11
Togo	8	66	58	13
Cap-Vert	12	77	65	16
Liberia	11	61	50	18
Niger	11	60	49	19
Ghana	13	70	56	19
Nigeria	16	67	51	24
Côte d'Ivoire	15	62	47	24
Burkina Faso	17	64	47	27
Sénégal	25	65	40	38
Gambie	30	66	36	46

De faibles performances expliquées par les systèmes fiscaux en vigueur

Les estimations montrent que la faible capacité des pays de la CEDEAO à porter leur taux de prélèvement effectif au niveau maximal qu'ils pouvaient atteindre est expliquée par un certain nombre de facteurs clés.

- 1) Les pays de la CEDEAO utilisent exclusivement la taxation ad valorem alors que celle spécifique est considérée plus efficace pour relever la part de taxe dans le prix de vente. La Gambie, qui est le seul pays utilisant

une taxe spécifique, a les meilleures performances.

- 2) La base sur laquelle est assise la taxe d'accises ad valorem est le prix sortie-usine que l'industriel déclare. Ce prix ne dépasse pas la moitié du prix de vente final. Toute taxe assise sur cette base ne peut donner de recettes fiscales représentant une part élevée des taxes dans le prix de final.

LEÇONS APPRISSES ET RECOMMANDATIONS

Leçons apprises

Trois principales leçons peuvent être retenues des résultats obtenus.

- 1) La première concerne l'écart important entre les prélèvements effectifs et les capacités maximales. Les pays de la CEDEAO sont à moins de 50% d'utilisation des possibilités de taxation dont ils disposent. Ainsi, la première priorité de la lutte antitabac, dans ces pays, est l'augmentation continue des taxes.
- 2) Un système fiscal inadéquat occupe une place prééminente parmi les déterminants de la faible performance du prélèvement fiscal sur les produits du tabac. Les meilleures performances en termes de part de taxes dans le prix de vente et d'effort fiscal, sont obtenues avec l'application de la taxe spécifique.
- 3) La capacité maximale de taxation sera améliorée, si le niveau de productivité de l'administration est rehaussé.

Recommandations

- Augmenter de façon continue les taux de taxes ad valorem en vigueur.
- Associer une taxe spécifique à la taxe ad valorem.
- Utiliser le prix hors TVA comme base de taxation à la place du prix sortie-usine.
- Améliorer la productivité de l'administration fiscale.

Le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI) a subventionné le Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (CRES) pour la seconde phase de son projet de recherche sur la fiscalité des produits du tabac. L'un des axes de cette phase avait pour objectif de faire le diagnostic de système fiscal que les pays de la CEDEAO appliquent aux produits du tabac.

CRES, Rue 10 Prolongée Cité Iba Ndiaye Djadji
Lots 1 et 2 Pyrotechnie - Dakar Sénégal CP : 12023 - BP : 7988, Dakar Médina
Tél : (221) 33 864 77 57 - (221) 33 864 73 98 - Fax : (221) 33 864 77 58
Email : cres@cres-sn.org - Information : contact@cres-sn.org
Site web : www.cres-sn.org